

JUSTYNA KŁYS

Łódź

Niemieckie wizje kształtu Unii Europejskiej w okresie rządów Gerharda Schrödera

Po klęsce chrześcijańskiej demokracji w wyborach do niemieckiego parlamentu 27 września 1998 r., na stanowisku szefa rządu Helmuta Kohla zastąpił Gerhard Schröder z Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), która utworzyła koalicję z partią Sojusz 90/Zieloni.

Dla partnerów z Unii Europejskiej zmiana rządów w RFN oznaczała wielką niewiadomą. Zastanawiano się czy nowy kanclerz równie mocno angażować się będzie na polu integracji europejskiej, czy też jego działania zdominowane będą przez politykę wewnętrzną. Wątpliwości te uzasadniał dotychczasowy wizerunek Schrödera postrzeganego w Europie Zachodniej jako eurosceptyka.

Również państwa z Europy Środkowej i Wschodniej z niepokojem obserwowały wydarzenia na niemieckiej scenie politycznej. Prowadzona dotychczas przez Kohla zdecydowana i konsekwentna polityka „powrotu do Europy” państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, stanowiła wyjątkową szansę na dźwignięcie się z kryzysu gospodarczego i społeczno-politycznego. Dla nich właśnie zakończenie szesnastoletnich rządów wiązało się z wieloma obawami i pytaniami o cele i priorytety polityki zagranicznej ich dotychczasowego „advokata”.

Jednak przejęcie władzy przez „czerwono-zieloną” koalicję nie przyniosło radykalnych zmian w polityce europejskiej Republiki Federalnej. Podobnie jak podczas rządów koalicji Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU – *Christlich Demokratische Union Deutschlands*), Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU – *Christlich-Soziale Union in Bayern*) i Wolnej Partii Demokratycznej (FDP – *Freie Demokratische Partei*), ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, uzależnienie przemysłu niemieckiego od eksportu, a także ze względu na głęboko zakorzenioną tradycję powiązań RFN ze strukturami europejskimi, jak i historyczno-moralne zobowiązanie wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej, „rozszerzona” i „pogłębiona” Unia Europejska stanowić miała trzon niemieckiej racji stanu.

W podpisanym 20 października 1998 r. porozumieniu koalicyjnym między SPD i Sojuszem 90/Zielonymi, zwrócono uwagę na konieczność nadania procesowi integracji nowych impulsów, przede wszystkim poprzez dalszy rozwój unii politycznej. Ponadto, w dokumencie wskazano najważniejsze zadania nowego rządu w zakresie polityki europejskiej, do których zaliczono między innymi:

- zwalczanie bezrobocia i konieczność zawarcia Europejskiego Paktu Zatrudnienia,
- sfinalizowanie prac nad wspólną europejską walutą poprzez aktywne wsparcie europejskiej koordynacji polityki gospodarczej, finansowej i społecznej;
- zwiększenie demokracji w Unii Europejskiej i wzmocnienie Parlamentu Europejskiego, przy zachowaniu zasady subsydiarności;

- stworzenie europejskiej Karty Praw Podstawowych i włączenie jej do traktatów europejskich;
- wykorzystanie historycznej szansy związanej z rozszerzeniem UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej;
- ustalenie Agendy 2000;
- gruntowna reforma Wspólnej Polityki Rolnej;
- zintensyfikowanie współpracy policyjnej i sądowniczej, rozbudowanie *Europolu*, harmonizację polityki migracyjnej;
- przeprowadzenie reformy finansów Unii Europejskiej prowadzącej do zmniejszenia obciążeń dla niemieckiego budżetu;
- dalszy rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, tak by zwiększyć zdolność UE do zapobiegania i pokojowego rozwiązywania konfliktów¹.

Założenia europejskiej polityki zagranicznej nowego rządu RFN potwierdził Gerhard Schröder w swoim exposé wygłoszonym 10 listopada 1998 r. na forum Bundestagu².

Mimo, że nie zmieniły się zasadnicze cele polityki europejskiej nowego niemieckiego rządu, zmianie uległa forma jej realizacji. „Romantyzm” i „wizjonerstwo” ekipy Kohla zastąpił pragmatyzm i tzw. „Realpolitik”. Zmiana zauważalna była przede wszystkim w podejściu do kwestii rozszerzenia UE. Wprawdzie zapewniono, że włączenie państw Europy Środkowej i Wschodniej w struktury unijne jest „strategicznym priorytetem numer 1”³ niemieckiej polityki europejskiej, jednocześnie akcentowano, że w pierwszej kolejności dokonać należy reform instytucjonalnych i podjąć rozmowy w sprawie budżetu unijnego. Natomiast minister spraw zagranicznych – Joschka Fischer, w jednej ze swoich pierwszych wypowiedzi po objęciu urzędu, stwierdził, że „rozszerzenie UE będzie procesem znacznie trudniejszym niż mogło się to wydawać i trzeba porzucić nierealistyczne plany i nadzieje”⁴.

Powściągliwe stanowisko RFN w kwestii tempa rozszerzenia i liczby kandydatów, prezentowane na jesieni 1998 r., uległo zmianie w obliczu eskalacji konfliktu w Kosowie (1999 r.). Proces przyjmowania nowych członków zaczęto postrzegać, jako istotny instrument stabilizacji politycznej i gospodarczej. W lipcu 1999 r. Fischer złagodził swoje stanowisko, proponując aby na spotkaniu Rady Europejskiej, w grudniu w Helsinkach wyznaczyć datę przystąpienia pierwszych państw z Europy Środkowej i Wschodniej⁵. Szczyt w Helsinkach zakończył się deklaracją o gotowości UE do powi-

¹ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN; Bonn, 20.10.1998, s. 38 – 45.

² Por. *Regierungserklärung des Kanzlers Gerhard Schröder*, 10.11.1998, „Archiv der Gegenwart” 1998, nr 11, s. 43171–43186.

³ Wypowiedź ówczesnego sekretarza stanu w ministerstwie spraw zagranicznych, Güntera Verheugena, 8.06.1999 na forum Bundestagu, http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r990608a.htm, za: M. Jopp, U. Schmalz, *Deutsche Europapolitik 2000. Positionen, Prioritäten, Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament”, B6/2000, 4. Februar 2000, Bonn, s. 12.

⁴ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*, Poznań 2003, s. 99.

⁵ Zob. S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004, s. 62.

tania nowych krajów z końcem 2002 r., pod warunkiem pomyślnego zakończenia przez nie negocjacji.

W styczniu 1999 r. RFN objęła przewodnictwo w Radzie Europejskiej. Program prezydencji został nakreślony 10 grudnia 1998 r. przez kanclerza Schrödera, a następnie 12 stycznia 1999 r. zaprezentowany przez Joschkę Fischera przed Parlamentem Europejskim⁶. Oba wystąpienia były w zasadzie powtórzeniem założeń porozumienia koalicyjnego między SPD i Związkiem 90/Zielonymi w zakresie polityki europejskiej. Ponadto, w swojej mowie Fischer zachęcił do rozpoczęcia dyskusji o zwieńczeniu procesu integracji europejskiej poprzez uchwalenie europejskiej konstytucji.

Program przewodnictwa w Radzie wywołał falę krytyki ze strony niemieckiej opozycji. Podczas debaty w Bundestagu Helmut Haussmann z FDP zarzucił rządowi nieudolność w wyznaczaniu priorytetów polityki europejskiej, uznając jednocześnie plany rządu za mało przekonujące. Swoje stanowisko argumentował wcześniejszymi sceptycznymi wypowiedziami koalicjantów między innymi dotyczącymi wprowadzania euro. Z kolei Edmund Stoiber z CSU plany rządu odnośnie zakończenia w marcu 1999 roku negocjacji nad Agendą 2000 uznał za nieodpowiedzialne i szkodliwe dla niemieckich interesów. Gregor Gysi reprezentujący Partię Demokratycznego Socjalizmu (PDS – *Partei des Demokratischen Sozialismus*) z uznaniem wypowiedział się o planach związanych z prowadzeniem aktywnej polityki zatrudnienia na płaszczyźnie europejskiej, krytykując jednocześnie postulaty rządu odnośnie zmniejszenia wkładu finansowego RFN do budżetu UE. Pozytywnie program został oceniony przez przedstawicieli SPD. Peter Struck podkreślił, że tym samym nowy rząd zrywa z prowadzoną dotychczas przez Niemcy polityką „książeczki czekowej”⁷.

Ambitnego planu niemieckiej prezydencji nie udało się jednak w pełni zrealizować. Oprócz, niejednokrotnie drastycznej, różnicy zdań pomiędzy państwami członkowskimi, która uniemożliwiała podjęcie decyzji, duży wpływ miały również wydarzenia na międzynarodowej, jak i wewnątrzunijnej scenie. Część uwagi zgromadzonych w Berlinie szefów państw i rządów pochłonęła sytuacja w Kosowie i podjęte tam działania NATO, dla których wyrażono poparcie. Ponadto, w styczniu wybuchła w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacquesa Santera afera korupcyjna, która zmusiła wszystkich komisarzy do podania się do dymisji 16 marca. Dla niemieckiego przewodnictwa oznaczało to dodatkowe zadanie – wyłonienie nowej Komisji. Również w samej RFN doszło do poważnych zawirowań politycznych, które związane były z zaskakującym wycofaniem się z rządu ministra finansów Oskara Lafontaine’a, co w obliczu zaplanowanych negocjacji Agendy 2000 i reformy polityki finansowej UE, stanowiło poważne wyzwanie⁸.

Na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie (24–25 III 1999 r.) udało się jednak podjąć kilka istotnych ustaleń, w tym między innymi przyjęto pakiet reform zawartych

⁶ Por. *Regierungserklärung zur Europapolitik*, 10.12.1998 r., „AdG” 1998, nr 12, s. 43247–43250; *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft. Rede von J. Fischer vor dem Europäischen Parlament am 12.01.1999 in Straßburg*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 1999, nr 2.

⁷ „Archiv der Gegenwart” 1998, nr 12, s. 43250.

⁸ D. Lamatsch, *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998–2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene*, Regensburg 2004, s. 87.

w Agendzie 2000, niezbędnych do przygotowania UE do rozszerzenia. Wobec katerycznego sprzeciwu Jacquesa Chiraca na niemiecką propozycję kompleksowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, prowadzącej do zmniejszenia obciążeń finansowych RFN, uzgodniono jedynie takie rozwiązania, które stabilizowały wydatki na rolnictwo. Nie powiódł się również w pełni plan Schrödera związany ze zmniejszeniem wielkości wpłat do budżetu wspólnotowego, czym były zainteresowane także inne państwa mające status tzw. płatników netto, jak np. Austria, Holandia i Szwecja. Przewidziano jedynie redukcję udziału tych państw w finansowaniu rabatu brytyjskiego.

Z inicjatywy RFN Rada Europejska podjęła decyzję o powołaniu gremium, które opracowałoby europejską Kartę Praw Podstawowych. O znaczącej roli Berlina w wyznaczaniu kierunku prac nad dokumentem świadczy wybór Romana Herzoga, byłego prezydenta RFN, na przewodniczącego Konwentu Europejskiego, odpowiedzialnego za przygotowanie Karty.

Z niemieckiego punktu widzenia Karta Praw Podstawowych stanowiłaby bazę przyszłej europejskiej konstytucji i wzmocniłaby legitymizację UE. Podczas przewodnictwa RFN na skonfrontowanie poglądów w tym zakresie zabrakło jednak czasu i woli politycznej.

W zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB, *Common Foreign and Security Policy*), również z inicjatywy Niemiec, Rada wprowadziła po raz pierwszy nowy, ustalony w Traktacie z Amsterdamu, instrument WPZiB – Wspólną Strategię wobec Rosji, przewidującą m.in. wsparcie dla rosyjskich reform gospodarczych i społecznych oraz dialog dotyczący bezpieczeństwa w Europie. Ponadto, zdecydowano o powołaniu na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. WPZiB Javiera Solanę – byłego sekretarza generalnego NATO.

Obejmując przewodnictwo w Radzie Europejskiej (RE), akcentowano także konieczność wprowadzenia zmian instytucjonalnych. Niemcy zaproponowali zatem, aby w ramach Konferencji Międzyrządowej, rozwiązano problemy, które pozostawiono otwarte w Amsterdamie, tzw. „*left – overs*”. Zapewniłoby to szybkie i sprawne zamknięcie rozmów, i zakończenie konferencji jeszcze w okresie francuskiej prezydentury w UE, w drugiej połowie 2000 r. Dzięki tak planowanemu rozwojowi wydarzeń Unia wypełniłaby zobowiązania wobec państw kandydujących, osiągając gotowość do rozszerzenia na koniec 2002 r.⁹

Państwa członkowskie przystąpiły na propozycję niemiecką i stosowny zapis o powołaniu Konferencji Międzyrządowej znalazł się w postanowieniach końcowych z posiedzenia RE w Kolonii¹⁰.

Tandem G. Schröder/J. Fischer liczył się z trudnościami, jakie mogą się pojawić podczas spotkań przedstawicieli piętnastki. Szczególnie dyskusyjna była kwestia zwiększenia zakresu spraw, co do których decyzje w Radzie Unii Europejskiej podejmowane są kwalifikowaną większością głosów, jak i zmiana systemu ważenia głosów oraz wielkości i składu Komisji Europejskiej. Reforma podziału głosów ważonych w Ra-

⁹ D. Lamatsch, *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998–2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene*, Regensburg 2004, s. 140–141.

¹⁰ Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii (3–4.06.1999)*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 245.

dzie UE służyć miała, według koncepcji rządu federalnego, zwiększeniu wpływu Niemiec do poziomu odpowiadającemu ich potencjałowi demograficznemu i jednocześnie zmniejszyć ryzyko zdominowania krajów o znacznym wkładzie w finansowanie, przez państwa mniejsze. Politycy koalicji rządzącej opowiedzieli się za rozszerzeniem zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną między innymi o kwestie polityki podatkowej, zewnętrznej polityki Unii oraz sprawy związane z ochroną środowiska¹¹.

Szczególne miejsce w europejskiej polityce RFN zajęła Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO – *European Security and Defence Policy*), która decyzją Rady Europejskiej w Kolonii (czerwiec 1999 r.) zastąpiła zainicjowaną przez NATO koncepcję zmierzającą do rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Zdaniem ministra spraw zagranicznych J. Fischera EPBiO była kolejnym, po unii walutowej, wielkim krokiem w kierunku pogłębiania integracji¹².

W obliczu eskalacji konfliktu w Kosowie w 1999 r. i ewidentnej bezzadności UE, niezwyklej wagi nabrała konieczność zacieśnienia militarnej kooperacji między państwami członkowskimi. Wydarzenia na Bałkanach uświadomiły politykom potrzebę militarnego usamodzielnienia i uniezależnienia się od NATO i USA. W maju 1999 r. kanclerz Niemiec i prezydent Francji, wystąpili ze wspólną inicjatywą przekształcenia *Eurokorpusu* w siły szybkiego reagowania Unii Europejskiej, który umożliwiałby uzyskanie przez nią zdolności operacyjnej. Belgia, Hiszpania i Luksemburg – pozostałe państwa tworzące Korpus Europejski – zaakceptowały koncepcję Chiraca i Schrödera, i na unijnym szczycie w Kolonii przyjęto wspólną deklarację o przebudowie *Eurokorpusu*. Jednostka miała być udostępniana NATO i UE¹³.

Rządy koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni przyniosły również zmianę stanowiska Unii wobec Turcji. W odróżnieniu od kanclerza H. Kohla, G. Schröder jednoznacznie poparł wieloletnie starania Turcji o uznanie jej przez Radę Europejską za oficjalnego kandydata do UE, co ostatecznie osiągnięto w Helsinkach (10/11 XII 1999 roku). Otwarcie przed Turcją „wiarygodnej europejskiej perspektywy”¹⁴ miało w opinii niemieckich polityków umożliwić rozwiązanie trwającego od wielu lat sporu o Cypr, a ponadto Turcja odegrać miała bardzo ważną rolę w procesie wzmacniania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej na spotkaniu w Kolonii, od 14 II 2000 r. rozpoczęła obrady Konferencja Międzyrządowa, która koncentrowała się na uzgadnianiu stanowiska w sprawie niezbędnych zmian struktury instytucjonalnej i mechanizmów decyzyjnych UE.

Do jednej z najbardziej zaawansowanych i globalnych wizji przyszłej Unii Europejskiej należy zaliczyć propozycję niemieckiego ministra spraw zagranicznych – Joschki

¹¹ G. Schröder w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „Wprost” z 23.04.2000 r., s. 20.

¹² Wypowiedź na forum Parlamentu Europejskiego w styczniu 1999, za: J. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, w: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Berlin 2000, s. 313.

¹³ „Rocznik Strategiczny” 2000/2001, Warszawa 2001, s. 393.

¹⁴ Deklaracja programowa rządu RFN zaprezentowana przez kanclerza G. Schrödera na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach 10/11.12.1999 r., a także na forum Bundestagu 3.12.1999 r., „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” nr 85, 8.12.1999, s. 805–808; za: M. Jopp, U. Schmalz, *Deutsche Europapolitik...*, op. cit., s. 13.

Fischera. Została ona po raz pierwszy przedstawiona 12 V 2000 r.¹⁵ na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie, wywołując duże zainteresowanie, jak i falę krytyki – głównie ze strony Francji. Przekonywał on, że receptami z XIX i XX wieku nie da się rozwiązać problemów XXI wieku, w związku z tym, konieczne jest podjęcie nowych, odważnych kroków jednoczenia kontynentu. Podstawę jego założeń stanowiło największe wyzwanie, przed jakim stała Unia Europejska – jednoczesne jej rozszerzenie i pogłębienie. W celu harmonijnego przeprowadzania obu procesów i tym samym sfinalizowania integracji, podejmowane działania powinny zmierzać do przejścia od związku państw do pełnej parlamentaryzacji w postaci Federacji Europejskiej. Integracja polityczna musiałaby uwzględniać podział suwerenności pomiędzy Europą a państwami narodowymi, aby nie doprowadzić do wrażenia, że powstaje anonimowa superstruktura, która byłaby odległa od obywateli. Federacja podejmowałaby tylko te działania, które bezwzględnie musiałyby być podejmowane na poziomie europejskim, pozostałe regulacje leżałyby w gestii państw narodowych. Jak przekonywał Fischer „byłaby to federacja szczupła i jednocześnie zachowująca zdolność do działania, oparta o w pełni suwerenne i świadome swej roli państwa narodowe”¹⁶.

Podział kompetencji między płaszczyzną europejską a państwami gwarantować miało stosowanie zasady subsydiarności i traktat konstytucyjny, którego podstawę stanowiły prawa podstawowe, prawa człowieka i obywatela. W konstytucji znalazłyby również zawarte regulacje dotyczące funkcjonowania powołanych instytucji.

Zdaniem Fischera należy utworzyć dwuizbowy Parlament Europejski, który będzie jednocześnie reprezentował Europę państw narodowych i Europę obywateli. Do izby pierwszej przedstawiciele byłiby wybierani spośród deputowanych do parlamentów narodowych, co zapewniłoby, że nie dojdzie do sprzeczności między państwem narodowym a Europą. Druga izba tworzona byłaby przez senatorów wybieranych w wyborach bezpośrednich lub miałaby kształt izby państw, analogicznie do niemieckiego Bundesratu lub Senatu USA. Władza wykonawcza spoczywałaby w rękach rządu europejskiego. Minister zaproponował dwie możliwości. Pierwsza opcja zakładała, że stanowiąłby on rozwinięcie, udoskonalenie Rady Europejskiej, czyli powstałby z rządów państw członkowskich. Alternatywnym rozwiązaniem było utworzenie struktury niezależnej od rządów narodowych, na wzór obecnej Komisji Europejskiej, przy czym prezydent byłby wybierany w wyborach bezpośrednich i wyposażony byłby w szerokie uprawnienia wykonawcze¹⁷.

Idea niemieckiego ministra spraw zagranicznych uwzględniała dojście do Federacji Europejskiej w trzech etapach. Pierwszy z nich zakładał dalsze wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami, które chciałyby pogłębiać integrację, w takich dziedzinach

¹⁵ Poprawione wersje swej koncepcji Fischer zaprezentował jeszcze czterokrotnie: 6 VII 2000 r. przed Komisją Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, 14 XI 2000 r. na forum parlamentu belgijskiego, 21 XII 2000 r. przed Bundesratem oraz 24 I 2001 r. w Londynie.

¹⁶ Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, „*Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*”, am 12.05.2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, „*Internationale Politik*” 2000, nr 8, s. 105.

¹⁷ Zob. J. Legleitner, *Europapolitik und innerstaatlicher Bezugsrahmen. Herleitung und Entwicklung der deutschen und französischen Europakonzeption im Spannungsfeld von EU-Integration und Osterweiterung der Jahre 1989/90–2000*, Frankfurt am Main 2003, s. 230–237.

jak polityka gospodarcza, ochrona środowiska, zwalczanie przestępczości, polityka imigracyjna i azylowa oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Zostałoby tym samym stworzone pewnego rodzaju „centrum grawitacyjne”. Fischer w swoich wystąpieniach nie precyzował, jakie państwa byłyby jego członkami. Rozważał, że w skład „centrum” mogłyby wejść państwa założycielskie Unii lub kraje „strefy euro”, ale nie wykluczał, że mogłaby to być zupełnie inna grupa państw. Akcentował jedynie, że bez współpracy RFN i Francji nie powiedzie się w przyszłości żaden projekt europejski. Podkreślał również, że utworzona z państw członkowskich „awangarda” nie może mieć charakteru elitarnego, lecz musi być otwarta dla wszystkich krajów, które wyrażą wolę uczestniczenia w niej. Nawiązał tym samym do koncepcji *Kerneuropy*, proponowanej w 1994 r. przez Wolfganga Schäuble i Karla Lamersa (CDU/CSU), zastrzegając jednocześnie, że miała ona „wadę wrodzoną” między innymi polegającą na wykluczeniu z „rdzenia” Włoch¹⁸.

Drugim etapem byłoby podpisanie, przez państwa wchodzące w skład „centrum grawitacyjnego”, traktatu podstawowego, powołującego stosowne instytucje federalne. Dokument ten stanowiłby jednocześnie rdzeń przyszłej konstytucji.

W interesie grupy intensywniej integrujących się państw byłoby przyciąganie pozostałych członków UE. Proces ten odbywałby się w oparciu o zasadę sformułowaną przez Hansa-Dietricha Genschera, zakładającą, że żadnego państwa nie można zmusić do ściślejszej współpracy, niż ta, jakiej jest w stanie dokonać lub jakiej sobie życzy. Jednocześnie kraje, które nie są zainteresowane wzmocnieniem integracji, nie mogą w tym procesie przeszkadzać innym¹⁹. Ostatni etap, powołujący do życia Federację Europejską i urzeczywistniający pełną integrację polityczną, zwieńczony byłby przyjęciem konstytucji.

Ta nowoczesna formuła integracji znalazła poparcie we Włoszech, Belgii, Holandii i Luksemburgu. Natomiast dalekie od entuzjazmu były reakcje w Wielkiej Brytanii, Irlandii i w krajach skandynawskich, gdzie dużo większym uznaniem cieszyło się zachowawcze stanowisko w kwestii zwiększania i wzmacniania kompetencji instytucji unijnych. Rząd francuski przyjął wystąpienie Fischera, jako niezbędne ożywienie debaty o przyszłości Europy, pozostając jednak sceptycznym przede wszystkim wobec federalistycznych aspektów niemieckiego modelu integracji.

Toczące się dyskusje wokół przyszłości Unii Europejskiej nie pozostały bez wpływu na obrady Konferencji Międzyrządowej, której wyniki zostały przyjęte w grudniu przez Radę Europejską w Nicei. Podjęte decyzje, mimo iż stanowiły istotny etap w rozwoju instytucjonalnym UE, przygotowując jej struktury do efektywnego działania w warunkach zwiększonej do 27 liczby państw członkowskich, odbiegały dość znacznie od oczekiwań niemieckich. Wprawdzie zwiększono znaczenie Niemiec tam, gdzie odgrywało rolę kryterium demograficzne, ale ograniczono liczbę niemieckich komisarzy, przyznając RFN jedno miejsce w Komisji. Również kompromis w sprawie zwiększenia zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE był

¹⁸ Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, „*Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*”, am 12.05.2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, „*Internationale Politik*” 2000, nr 8, s. 106.

¹⁹ Ibidem, s. 107.

skromniejszy niż oczekiwano. Na szczycie w Nicei zapadły także postanowienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, które, podobnie jak inne rozwiązania, nie satysfakcjonowały w pełni rządu federalnego. Karcie wbrew oczekiwaniom RFN nie nadano prawnie wiążącego charakteru i kwestię tę zdecydowano się przesunąć do późniejszego rozważenia, w ramach tzw. procesu postniecejskiego.

Do debaty o przyszłości Unii włączyli się również inni aktorzy niemieckiej sceny politycznej – prezydent federalny Johannes Rau i kanclerz Gerhard Schröder.

Prezydent RFN w wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim 4 IV 2001 r. przekonywał, że niezbędna konstytucja unijna powinna stanowić fundament europejskiej budowli, a nie jej zwieńczenie, jak to widział Fischer. Jego zdaniem, dokument ten będzie symbolem wysiłków związanych z budową federacji państw narodowych. Podkreślał, że Europa nie może mieć kształtu scentralizowanego superpaństwa, dlatego jedyną rozsądną formułą jest federacja. W swojej mowie zaznaczył: „jestem świadomy, że pojęcia ‘konstytucja’ i ‘federacja’ niektórym państwom wydają się podejrzane. Ale czy często nie jest to jedynie spór o pojęcia? Jestem przekonany, że łatwiej będzie nam się porozumieć w kwestiach merytorycznych, niż w kwestii rozumienia samych pojęć”²⁰. W rozumieniu Raua na konstytucję europejską powinny się składać trzy elementy. Pierwszym z nich byłaby Karta Praw Podstawowych, proklamowana na szczycie w Nicei. Drugim byłoby jasne rozdzielenie kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Unię Europejską. Zadanie to ułatwiłoby rozszerzenie i umocnienie stosowania zasady subsydiarności. Tym samym na płaszczyźnie europejskiej podejmowane byłyby decyzje jedynie w tych obszarach, w których samodzielne działania państw członkowskich nie byłyby wystarczająco skuteczne. Na trzecią część konstytucji składałyby się regulacje dotyczące struktury instytucjonalnej UE, która opierałaby się na dwóch filarach – dwuizbowym parlamencie i Komisji. Pierwszą izbę stanowiłaby przekształcona Rada Unii Europejskiej. Tak zwana „Izba Państw” (*Staatenkammer*), która reprezentowałaby rządy krajów członkowskich, zapewniałaby suwerenność państw narodowych. Druga izba, tworzona przez obecny Parlament Europejski, miałaby charakter „Izby Obywateli” (*Bürgerkammer*). Natomiast Komisja, reprezentująca i dbająca o interesy UE, uosabiałaby organ egzekucyjny, zachowując jednocześnie inicjatywę ustawodawczą. Przewodniczącego Komisji wybieraliby w sposób bezpośredni obywatele lub obie izby parlamentu, przy czym prezydent Rau skłaniał się bardziej do modelu parlamentarnego. Taki kształt instytucji – wzmocniony dwuizbowy parlament i Komisja, która cieszyłaby się większą demokratyczną legitymizacją – nadawałby nowe impulsy rozwoju UE, a jednocześnie rozbudzałby zainteresowanie i identyfikację obywateli z procesami zachodzącymi w Europie²¹.

Wystąpienie prezydenta Republiki Federalnej Niemiec na forum Parlamentu Europejskiego, uprzedziło prezentację wizji przyszłości UE przygotowaną przez SPD pod kierunkiem kanclerza Schrödera. Na koniec kwietnia przedstawił on dokument „Odpo-

²⁰ „Plädoyer für eine europäische Verfassung” – Rede des deutschen Bundespräsidenten Johannes Rau, vor dem Europäischen Parlament, am 4.04.2001 in Straßburg, „Archiv der Gegenwart” 2001, nr 4, s. 44906.

²¹ Ibidem, s. 44907–44908.

wiedzialność za Europę” (*Verantwortung für Europa*), który był projektem do przedyskutowania na listopadowym zjeździe socjaldemokratów w Norymberdze.

W dokumencie proponowano szereg rozwiązań, które przyczyniłyby się do wzmocnienia Unii Europejskiej i jej dalszego rozwoju, w takich obszarach jak gospodarka, zatrudnienie, ochrona środowiska i konsumentów, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz polityka zagraniczna. W kompleksowej koncepcji zostały zawarte także propozycje związane z nowym podziałem zadań i kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi i regionami, co w porównaniu z innymi wizjami stanowiło nowe podejście²². Uznano, że obecnie funkcjonujący system nie jest ani dość przejrzysty, ani jednoznaczny i wymaga zmian, uwzględniając szersze stosowanie zasady subsydiarności. Zaproponowano, aby w takich dziedzinach jak polityka rolna i strukturalna zwrócić państwom pewne kompetencje i przekazać im większą swobodę w ich kształtowaniu, przez co można by mówić o pewnej renacjonalizacji obu tych polityk. Proces ten musiałby się odbyć bez szkody dla rynku wewnętrznego. Sformułowany został także postulat ewolucji struktury instytucjonalnej UE. Podobnie jak prezydent Rau, Schröder opowiedział się za wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego i przekształceniem go w dwuizbową instytucję. Drugą izbą miała się stać Rada Unii Europejskiej. Ponadto, Parlamentowi zostałyby przyznane pełne kompetencje w zakresie uchwalania budżetu i rozszerzony byłby zakres stosowania procedury współdecydowania. Natomiast władza wykonawcza skupiałaby się w rękach Komisji Europejskiej. W skąpym szkicu struktur UE, nie uwzględniono Rady Europejskiej, której rola w kreowaniu rozwoju Unii i nadawaniu jej nowych impulsów od lat dziewięćdziesiątych systematycznie rosła. Inaczej niż w koncepcji Fischera, nie wspomina się w dokumencie także o „awangardzie” lub „centrum grawitacyjnym” złożonym z państw członkowskich zainteresowanych pogłębianiem współpracy²³.

Zaprezentowana wizja Europy Schrödera, podobnie jak wcześniej propozycja niemieckiego ministra spraw zagranicznych, została mocno skrytykowana, przede wszystkim we Francji.

W czerwcu 2001 r., w sprawie koniecznych zmian w Unii, głos zabrał były kanclerz RFN Helmut Schmidt, związany z SPD. W artykule opublikowanym w tygodniku „Die Zeit” wskazał pięć najważniejszych zadań związanych z ewolucją struktur UE. Jednym z nich było ograniczenie liczby konfiguracji, w jakich może zbierać się Rada Unii Europejskiej. Opowiedział się również za zdecydowanym odejściem od jednomyślności w Radzie UE na rzecz podejmowania decyzji większością głosów. Podział głosów zależnił od siły gospodarki danego kraju. Nakłaniał, aby wszystkie przyjmowane akty prawne uzyskiwały akceptację Parlamentu Europejskiego, który ze względu na pochodzenie z wyborów bezpośrednich, jako jedyna instytucja UE, posiada demokratyczną legitymizację. Postulował również zmniejszenie liczby komisarzy, których przy stosowaniu obowiązujących procedur, po rozszerzeniu byłoby dwudziestu siedmiu. Jako ostatnie ważne zadanie Schmidt wymienił ustalenie klarownego podziału zadań podej-

²² Leitantrag „*Verantwortung für Europa*” für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19–23.11.2001, s. 12–13.

²³ M. Kreile, *Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: das Schröder – Papier und die Jospin – Rede*, „Integration” 2001, nr 3, s. 251–252.

mowanych na płaszczyźnie europejskiej, uwzględniającego zasadę subsydiarności²⁴. Przekonywał, że reformy są niezbędne, gdyż ich zaniechanie doprowadzi do dalszego osłabienia instytucji unijnych, umocni tendencję prowadzenia polityki międzyrządowej przez niektóre państwa i w rezultacie przyczyni się do konstruowania koalicji *ad hoc*, zamiast długofalowych strategicznych porozumień.

W sprawie postulatów J. Fischera i J. Raua, dotyczącego stworzenia konstytucji europejskiej, Schmidt zajął na łamach „Die Zeit” bardzo sceptyczne stanowisko. Był zdania, że Unia Europejska nie jest tworem wystarczająco dojrzałym, aby taki dokument posiadać i dodał, że prawdopodobnie w najbliższych dziesięcioleciach nie będzie go w ogóle potrzebować. Miał jednak nadzieję, że toczące się w Europie dyskusje wokół konstytucji, przyczynią się choćby do usystematyzowania obszernego *acquis communautaire* i zebrania go w przejrzysty zwarty kodeks²⁵.

Równie aktywni w debacie o przyszłym kształcie UE byli także politycy reprezentujący chrześcijańską demokrację. Do jednej z najciekawszych należy zaliczyć propozycję przedstawioną przez Edmunda Stoibera (CSU), ówczesnego premiera Bawarii i kandydata do fotela kanclerskiego. W wygłoszonej 8 XI 2001 r. mowie, wnioskował on o wyznaczenie obszarów, w których decydującą rolę odgrywałaby Unia Europejska. Zaliczył do nich między innymi politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony, zreformowaną politykę rolną, transportową, ochrony środowiska oraz zdrowia. Zaproponował również likwidację ministerstwa spraw zagranicznych oraz Bundeswehry i pełne podporządkowanie ich organom UE. Pozostałe dziedziny powinny leżeć w kompetencji państw członkowskich²⁶.

Wystąpienie Stoibera uznać można za odważną, a nawet kontrowersyjną propozycję, prowadzącą do zrzeczenia się poważnej części suwerenności przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty, w związku z tym nie mogła ona liczyć na entuzjastyczne przyjęcie nawet w chadeckim obozie.

Mniej dyskusyjną wizję Europy zaproponowali Wolfgang Schäuble (CDU) i Reinhold Bocklet (CSU) – bawarski minister ds. europejskich. Podobnie jak we wcześniej zaprezentowanych koncepcjach, autorzy koncentrowali się na precyzyjnym podziale kompetencji między Unię i państwa członkowskie, uwzględniającym zasadę subsydiarności. Ponadto w tzw. „Schäuble-Bocklet-Papier” znalazły się zapisy dotyczące architektury struktur UE. Według dokumentu obowiązki ustawodawcze spoczywałyby na Parlamencie Europejskim i Radzie, natomiast Komisja Europejska pełniłaby rolę politycznie odpowiedzialnej egzekutywy. Przewodniczący Komisji byłby wybierany przez Parlament Europejski, a następnie zatwierdzany przez Radę. Zdaniem polityków CDU/CSU akty prawa pierwotnego UE wraz z Kartą Praw Podstawowych powinny zo-

²⁴ P. Buras, *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk. Ekspertyza na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 2.07.2001 r.*, „Raporty i Analizy” Centrum Stosunków Międzynarodowych 2001, nr 8, s. 23–24.

²⁵ H. Schmidt, *Lasst den Worten endlich Taten folgen*, „Die Zeit” 2001, nr 24, s. 3, zasoby internetowe: http://www.zeit.de/2001/24/Lasst_den_Worten_endlich_Taten_folgen, stan na dzień: 3.08.2008.

²⁶ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2002*, w: G. Müller-Brandeck-Bocquet, C. Schukraft, N. Leuchte, U. Kessler, *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 211–212.

stać ujęte w zwięzłym traktacie konstytucyjnym/traktacie podstawowym (*Verfassungsvertrag/Grundvertrag*)²⁷.

W centrum wszystkich niemieckich koncepcji, zarówno rządowych, jak i opozycyjnych, pojawiających się w ramach tzw. procesu postniecejskiego, znalazły się oczekiwania dotyczące utworzenia katalogu kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Wprawdzie różniły się one, co do szczegółowych rozwiązań, jednak miały wspólny cel – wykreowanie przejrzystej i efektywnej polityki europejskiej uwzględniającej interesy RFN.

Ze względu na to, że podpisany w lutym 2001 r. Traktat nicejski, nie przyniósł kompleksowych rozwiązań dotyczących zreformowania UE, a osiągnięty konsensus nie był w pełni satysfakcjonujący, na szczycie w Laeken (Belgia), w grudniu 2001 r., podjęto decyzję o powołaniu konwentu, który rozważyłby kwestie związane z rozwojem Unii. Konwent w sprawie Przyszłości Europy złożony był z przedstawicieli głów państw lub szefów rządów państw członkowskich, członków parlamentów narodowych, członków Parlamentu Europejskiego i reprezentantów Komisji Europejskiej. W obrady Konwentu zostały także zaangażowane państwa kandydujące.

Zainaugurowane 1 marca 2002 r. prace przebiegały w dość szczególnej atmosferze ze względu na liczne wydarzenia na arenie międzynarodowej. Z jednej strony, w samej Unii panowało duże napięcie związane z finalizowaniem negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi, z drugiej Francja i Niemcy wchodziły w okres kampanii wyborczych do parlamentów. Ponadto rozmowy utrudniał konflikt dotyczący rozpoczętej w marcu 2003 r. amerykańskiej interwencji w Iraku, która podzieliła nie tylko państwa członkowskie, ale także wywołała ostrą polemikę z państwami kandydującymi.

Wybory parlamentarne na jesieni 2002 r. w Republice Federalnej Niemiec, pomimo że przyniosły skromne zwycięstwo dotychczasowej „czerwono-zielonej” koalicji, pozwoliły na kontynuowanie obranego kierunku w polityce europejskiej. Jego potwierdzeniem były ustalenia zawarte w umowie koalicyjnej z 16 października 2002 r. między SPD i Sojuszem 90/Zielonymi, w której zapisano m.in.: „rząd federalny opowiada się za konstytucją europejską i popiera zainicjowane przez siebie prace Konwentu. Reformy muszą zmierzać do wzmocnienia demokratyzacji UE, zabezpieczenia zdolności do działania instytucji europejskich w rozszerzonej Unii Europejskiej i dalszego rozwoju europejskiego modelu społecznego. [...] Konieczne jest jasne rozgraniczenie kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie oraz podział władzy na płaszczyźnie europejskiej. [...] Komisja Europejska powinna zostać rozbudowana do silnej, odpowiedzialnej politycznie egzekutywy. Przewodniczący Komisji powinien być wybierany przez Parlament Europejski. Parlament Europejski musi zostać wzmocniony poprzez rozszerzenie metody współdecydowania i jego kompetencji budżetowych. Zdolność do działania rozszerzonej Unii Europejskiej zostanie zapewniona tylko wte-

²⁷ Zob. „*Vorschläge für einen Verfassungsvertrag mit einer Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten*”, Vorgelegt von der CDU-CSU-Arbeitsgruppe „Europäischer Verfassungsvertrag” unter Leitung von Wolfgang Schäuble und Reinhold Bocklet am 26. November 2001 in Berlin, zasoby internetowe: <http://www.europa-reden.de/schauble-boclet/rede.htm>, stan na dzień: 4.08.2008 r.

dy, gdy Rada UE będzie podejmowała decyzje większością głosów²⁸. Ponadto, dokument zawierał postulat dotyczący nadania mocy prawnej Karcie Praw Podstawowych i włączenia jej do traktatu konstytucyjnego. Przekonywano także o potrzebie połączenia urzędów Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz wyposażenia UE w efektywną służbę dyplomatyczną. Podkreślono celowość zacieśnienia współpracy w ramach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości, między innymi poprzez rozbudowanie kompetencji Europejskiego Urzędu Policji. Istotny element stanowiła gruntowna reforma Wspólnej Polityki Rolnej, która zaowocowałaby obniżeniem nakładów na rolnictwo w budżecie unijnym, a tym samym przyczyniłaby się do zmniejszenia niemieckiego wkładu finansowego do UE²⁹.

Umowa koalicyjna i zawarte w exposé Schrödera z 29 października 2002 r. zapisy stanowiły punkt wyjścia dla stanowiska Niemiec w ramach Konwentu w sprawie Przyszłości Europy³⁰. W połowie stycznia 2003 r. zostało ono uzupełnione o wspólną propozycję reform instytucjonalnych Unii Europejskiej, z jaką wystąpili kanclerz RFN i prezydent Francji – J. Chirac.

W celu zapewnienia funkcjonalności Komisji Europejskiej zaproponowano zmniejszenie jej składu, w taki sposób by każde państwo posiadało prawo do jednego komisarza. Rada Europejska nadal wyznaczałaby strategiczne kierunki rozwoju Unii, z tą jednak różnicą, że miałyby stałego przewodniczącego, wybieranego przez szefów państw i rządów na pięcioletnią kadencję (lub 2,5-letnią z możliwością odnowienia). Przewodniczący reprezentowałby instytucję i ponosił odpowiedzialność za jej działania. Zobowiązany byłby także do ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz Rady UE³¹.

Stałe przewodnictwo było natomiast pożądane, zdaniem polityków RFN, w Radzie Unii Europejskiej. W przedstawionym planie reformy Rady UE zaproponowano, aby podstawowemu składowi (ds. Ogólnych) przewodniczył Sekretarz Rady, natomiast Radzie ds. Zagranicznych nowo utworzony urząd ministra spraw zagranicznych. W pozostałych składach Rady utrzymano by przewodnictwo rotacyjne. Jedną z elementarnych zmian miała być korekta systemu ważenia głosów podczas podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Berlin jednoznacznie wypowiedział się za prowadzeniem tzw. podwójnej większości głosów, uwzględniającej czynnik demograficzny, argumentując, że formuła ta odzwierciedla rzeczywisty układ sił w UE. Propozycja odejścia od rozwiązań przyjętych w Traktacie z Nicei (2001 r.) wywołała sprzeciw w Polsce, który

²⁸ *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag (2002–2006) zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002*, s. 78.

²⁹ *Ibidem*, s. 78–81.

³⁰ *Zob. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 2002, nr 85.

³¹ M. Poboży, *Republika Federalna Niemiec w sprawie reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej*, w: *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, red. S. Sulowski, Warszawa 2007, s. 135; por. B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska*, w: *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, red. A. Wolff-Powęska, D. Bingen, Poznań 2004, s. 63–64.

spotkał się z aprobatą pozostałych państw kandydujących oraz Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Politycy niemieccy szczególną rolę w unijnych strukturach proponowali przyznać Komitetowi Regionów, który stanowi swoiste forum samorządów lokalnych i regionalnych państw członkowskich. W opinii RFN, Komitet powinien uzyskać status instytucji unijnej, jaki przewiduje art. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przekonywano też, że rozszerzeniu powinny ulec jego kompetencje. Stanowisko to poddyktowane było przywiązaniem do silnej pozycji krajów związkowych w systemie politycznym Niemiec i konsekwentnie promowaną ideą federacyjną³².

W lipcu 2003 r., na otwartym posiedzeniu Komisji Bundestagu ds. Unii Europejskiej, odbyła się debata poświęcona projektowi Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przygotowanemu przez Konwent w sprawie Przyszłości Europy. Do niemieckich sukcesów minister Fischer zaliczył przede wszystkim uzyskanie klarownego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami UE, zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych oraz wprowadzenie nowego podziału głosów w Radzie UE, który uznał za „bardziej sprawiedliwy”³³. Ponadto, z zadowoleniem przyjął rozszerzenie obszarów, w których decyzje podejmowane będą większością kwalifikowaną, zwłaszcza w ramach polityki finansowej. Jürgen Meyer, reprezentujący w Konwencie Bundestag, zwrócił uwagę na znaczenie umieszczenia w projekcie Traktatu inicjatywy obywatelskiej, która umożliwiała podjęcie inicjatywy ustawodawczej po zebraniu 1 miliona podpisów obywateli UE. Również przychylnie odniósł się do zapisu zezwalającego na wprowadzanie zmian w treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez parlamenty narodowe, co uznał za wzmocnienie ich roli i postęp w legitymizacji działań Unii. Obaj przedstawiciele strony niemieckiej przekonywali, że przyjęte rozwiązania, opierające się na szerokim zastosowaniu zasady subsydiarności, umożliwią w przyszłości sprawne i efektywne działanie UE.

Jako porażkę, szef niemieckiego MSZ, wymienił brak postępów w kwestiach związanych z polityką podatkową i społeczną. Zaapelował także, aby Konferencja Międzyrządowa zakończyła się jeszcze w okresie przewodnictwa włoskiego (do końca 2003 r.) i odrzucił propozycję, popieraną przez Sojusz 90/Zieloni, przeprowadzenia w RFN referendum w sprawie Traktatu³⁴.

Determinacja niemieckiego rządu w kwestii szybkiego zakończenia prac nad konstytucją UE była tak duża, że we wrześniu, krótko przed rozpoczęciem Konferencji, Fischer i Schröder przypomnieli, przede wszystkim państwu kandydującemu, że Traktat jest ściśle powiązany z rozszerzeniem Unii i negocjacjami w sprawie budżetu. Tym samym zasygnalizowali, że jakakolwiek próba jego podważenia może mieć konsekwencje w postaci zmniejszenia pomocy finansowej udzielanej w ramach polityki strukturalnej³⁵.

Po burzliwych miesiącach rokowań projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy został przedstawiony 4 października 2003 r., przez Konwent w sprawie

³² M. Poboży, *Republika Federalna Niemiec w sprawie reformy...*, op. cit., s. 133.

³³ *Komisja Bundestagu ds. UE o Traktacie Konstytucyjnym*, zasoby internetowe: <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/9E7F768DED484E7AC1256DA2003D1368>, stan na dzień: 5.08.2008 r.

³⁴ Ibidem.

³⁵ B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska...*, op. cit., s. 67.

Przyszłości Europy, zgromadzonym na Konferencji Międzyrządowej w Rzymie przedstawicielom rządów państw członkowskich i kandydujących.

W czasie trwania Konferencji Joschka Fischer prowadził intensywną kampanię, próbując przekonać, przede wszystkim państwa, które miały stać się członkami UE w maju 2004 r., do przyjętych przez Konwent rozwiązań. W wykładzie wygłoszonym na Zamku Królewskim w Warszawie w łagodniejszym niż we wrześniu tonie wezwał do osiągnięcia kompromisu w sprawie Traktatu. Zapewniał, że przedłożony projekt nie jest wyrazem niemiecko-francuskiej hegemonii w Europie, lecz historycznym osiągnięciem dwudziestu ośmiu państw, które tworzą nową wspólną Europę. Był zdania, że stanowi on najlepszą możliwą formułę „zarówno, jeśli chodzi o demokrację europejską, jak i o skuteczność, efektywność i wyważenie interesów pomiędzy starymi i nowymi członkami”³⁶. Niemiecki minister podkreślił, że bez traktatu rozszerzona Unia stanie się najprawdopodobniej luźnym związkiem, w którym trudno będzie funkcjonować i podważył jego celowość. W odpowiedzi na obawy o utracie suwerenności przez państwa narodowe i zmniejszenie ich roli, przekonywał, że tworzą one podstawę Unii Europejskiej i pozostaną jej „rzeczywistością konstytucyjną”. Podkreślił, że UE jest unią państw oraz obywateli i nigdy nie stanie się państwem na wzór USA.

Mimo wysiłków rządu RFN, na Konferencji nie doszło jednak do oczekiwanego porozumienia. Ostatecznie, po kolejnych miesiącach burzliwych konfrontacji w ramach Konferencji Międzyrządowej i podjętych szerokich konsultacjach bilateralnych, ustalono ostateczny tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. przyjęto dokument, który 29 października 2004 r. w Rzymie został podpisany przez wszystkie państwa członkowskie już rozszerzonej Unii Europejskiej.

W Republice Federalnej Niemiec od lutego 2005 r. trwała parlamentarna debata dotycząca Traktatu Konstytucyjnego, która sfinalizowana została 12 maja 2005 r. jego ratyfikacją przez Bundestag, a 27 maja przez Bundesrat. Na posiedzeniu Bundestagu minister J. Fischer przekonywał o konieczności przyjęcia konstytucji gdyż, jedyną dla niej alternatywą jest Traktat z Nicei. W jego opinii, ze względu na trudności, jakie towarzyszyły przygotowywaniu dokumentu, Europa nie jest w stanie opracować kolejnej, lepszej propozycji. W swoim przemówieniu podkreślił również, że Traktat jest konsekwencją przemian, jakie miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Europie, a poparcie dla niego będzie oznaczać kontynuację wysiłków na rzecz zapewnienia trwałego pokoju³⁷.

Również kanclerz Gerhard Schröder zwrócił uwagę na historyczne znaczenie dokumentu, który choć nie spełnia wszystkich pokładanych w nim nadziei i nie rozwiewa wszystkich obaw, jego zdaniem, stanowi dobry i uczciwy kompromis powstały dzięki ciężkiej pracy Konwentu. W dalszej części wystąpienia mówił: „ta konstytucja [...] jest

³⁶ J. Fischer, *Unia Europejska przed rozszerzeniem*. Wykład Ministra Joschki Fischera wygłoszony na zaproszenie Centrum Stosunków Międzynarodowych oraz dziennika „Rzeczpospolita” w dniu 13.11.2003 r. na Zamku Królewskim w Warszawie, „Raporty i Analizy” Centrum Stosunków Międzynarodowych 2003, nr 21, s. 6.

³⁷ *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer zur Ratifizierung der europäischen Verfassung vor dem Deutschen Bundestag am 12.05.2005 in Berlin*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 2005, nr 41.

wynikiem demokratycznego procesu, bez przykładu w historii europejskiej integracji. [...] Europa XXI wieku postrzega siebie, jako wspólnotę wartości oraz opiera się na uniwersalnych wartościach i niezbywalnych prawach człowieka. To Europa, która łączy demokrację z gospodarczą produktywnością i solidarnością społeczną w jeden swoisty model społeczeństwa. [...] To Europa, która chce występować i podejmować działania, jako wewnętrzna jedność, będąc przekonaną, że my Europejczycy możemy razem więcej osiągnąć, niż kiedykolwiek ktoś osiągnął. Konstytucja nie tworzy tej Europy. Ale oferuje ramy, instytucje i metody, dzięki którym rozszerzona Europa może dalej podążać swoją drogą. [...] Konstytucja nie zmienia statyki i architektury we wspólnej Europie. Konstytucja nie zna pojęcia dominacji i nie tworzy francuskiej Europy, ani tym bardziej niemieckiej Europy, lecz prawdziwie europejską Europę³⁸.

W entuzjastycznie przyjętej mowie podkreślił, że traktat pozwoli Unii Europejskiej na sprawne podejmowanie decyzji i zbliżenie się do obywateli. Na zakończenie przypomniał, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy jest ukoronowaniem pracy dwóch lub trzech pokoleń.

Nowy rząd RFN, wyłoniony po wyborach parlamentarnych z 18 września 2005 r., zapowiedział podjęcie dalszych starań na rzecz włączenia Traktatu do *acquis communautaire*. W podpisanej 11 listopada 2005 r. umowie koalicyjnej między CDU, CSU i SPD, wyrażono wolę kontynuowania procesu ratyfikacyjnego w Europie oraz nadanie mu nowych impulsów pod przewodnictwem niemieckim w pierwszej połowie 2007 r.³⁹

Rząd koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2002 i 2002–2005, silniej niż rządy chadeckie, akcentował niemieckie interesy w polityce europejskiej. Z nieznanym wcześniej uporem domagał się zmniejszenia obciążeń finansowych RFN do unijnego budżetu i reformy Wspólnej Polityki Rolnej, rezygnując tym samym z prowadzenia polityki przy pomocy „książeczki czekowej”. Również katalog celów polityki europejskiej „czerwono-zielonego” rządu uległ rozszerzeniu.

W odróżnieniu od wcześniejszych kanclerzy, G. Schröder był skłonny przedstawiać samodzielne koncepcje ewolucji Unii. Rząd SPD–Sojuszu 90/Zielonych śmiało występował z inicjatywami, pomijając często konsultacje z partnerami europejskimi, co w większości przypadków prowadziło do burzliwych dyskusji. Brak wcześniejszego porozumienia z Francją nie oznaczał jednak końca pieczęlowicie budowanego od pokoleń strategicznego partnerstwa, lecz był raczej wyrazem „samoświadomości dojrzałego narodu”, który czuł, zgodnie z deklaracjami Schrödera, „odpowiedzialność za Europę”.

Podsumowując, można uznać, że po latach obowiązywania doktryny samoograniczenia, Niemcy przestały się obawiać eksponowania swojego znaczenia w procesie rozwoju Unii i podkreślając swoją pozycję ekonomicznego giganta z sukcesem wyszły ze schematu politycznego karła.

³⁸ *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Ratifizierung der europäischen Verfassung vor dem Deutschen Bundestag am 12.05.2005 in Berlin*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 2005, nr 41.

³⁹ *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11.11.2005*, s. 147–150.

Summary

German visions of the European Union during the Gerhard Schröder period

The unusual activity of the Federal Republic of Germany during all integration processes in Europe was questioned after Gerhard Schröder's victory in the 1998 election. The Social Democratic Party of Germany (SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), which for many years had been pushed into opposition, did not have a clear vision of its European policy, which gave rise to concerns from European partners.

In addition, the coalition government of the SPD-Union 90/The Greens emphasized German interests in European politics more strongly than Christian Democratic governments. With a persistence that had never been seen before, they demanded that the financial burdens of the Federal Republic of Germany towards the EU budget be reduced and the Common Agricultural Policy be reformed, thereby giving up the „checkbook policy“. One of the focal points became the reform of the European Union's institutional system and decision-making process. Joschka Fischer's „From a union of states to a federation“ speech, related to the reform of the EU, delivered in May 2000, marked a breakthrough and started an international debate on the political form of the Union.

The author of this paper presents German ideas on European integration and visions of the form of the European Union from 1998–2005.